

## COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO.

### INFORME FINAL

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS VÍCTIMAS EN LOS PROCESOS PENALES CONTRA ACTOS DE CORRUPCIÓN

### 1. Introducción

La corrupción no es un crimen sin víctimas, como se tiende muchas veces pensar. Debido a que los crímenes de corrupción suelen estar tipificados en la parte relativa a delitos contra el patrimonio del Estado o la función pública en los códigos penales de la región, se suele decir que son “crímenes sin víctimas”, ya que el daño afecta a todos y a nadie en particular. Si bien en abstracto los órganos públicos representan a la sociedad, no siempre se identifica a las víctimas concretas, sean individuales o colectivas, directas o indirectas, que sufren las consecuencias de los actos de corrupción.

Aunque a nivel internacional, diversos organismos han venido desarrollando estándares que promueven la participación más amplia de las víctimas en la persecución y enjuiciamiento de los actos de corrupción, en la región no existe una práctica nacional uniforme de legislar en los códigos procesales penales la posibilidad que las personas o comunidades concretas que sufren las secuelas de la corrupción puedan tener legitimación activa en dichos procesos en calidad de víctimas, ya sean como querellantes, acusadores particulares o alguna otra modalidad de rol coadyuvante de los ministerios públicos en el combate a la impunidad por delitos de corrupción.

El derecho de participación y de reparación de las víctimas de la corrupción tiene que desarrollarse a través de la normativa interna, en especial de la procesal penal; por lo que se hace necesario recopilar información sobre la regulación y práctica a nivel doméstico, con el fin de identificar buenas prácticas y criterios utilizados para contribuir al desarrollo de directrices regionales en esta materia.

Algunos países, han establecido que las asociaciones civiles pueden participar como querellantes o demandantes en procesos judiciales donde se reclama la afectación de bienes colectivos o intereses difusos, pero no siempre queda claro si los delitos de corrupción están en esta categoría. Así, por ejemplo, entre los países que siguieron la línea de reconocimiento de la querrela colectiva para casos de interés público, se encuentran Bolivia, Ecuador, Perú, Chile y Costa Rica; este último además prevé expresamente la querrela en casos donde existe un daño social.

En ese sentido, este documento tiene el objetivo de contribuir con una perspectiva comparada al proceso de desarrollo progresivo de estándares y directrices interamericanos sobre la participación procesal de asociaciones civiles y víctimas particulares, individuales o colectivas, de actos de corrupción con el fin de promover la armonización de la legislación procesal penal regional en esta materia.

### 2. El concepto de víctima

En el presente informe empezaremos por definir que entendemos como “víctima” de la comisión de un delito de corrupción.

A nivel de los instrumentos internacionales, uno de los primeros que recoge este concepto a nivel general, es la **Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder**, adoptada por la Asamblea General de NNUU en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, que en su apartado 1º entiende por víctimas: a *las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente, incluida la que proscribe el abuso de poder; estableciéndose además que tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido, según lo dispuesto en la legislación nacional.* Asimismo, en esta expresión se incluye, si corresponde, a los familiares o personas que tengan relación inmediata con la víctima directa o hayan sufrido daños por asistir a la víctima en peligro o prevenir su victimización.

Esta definición ha tenido un importante efecto en el desarrollo de otros instrumentos internacionales que abordan la cuestión de las víctimas, no solo de violaciones a sus derechos humanos, sino también de crímenes internacionales. Así, por ejemplo, el *Comité de Ministros del Consejo de Europa* el 28 de junio de 1985 aprobó la **Recomendación R (85) 11 sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y procesal penal**, que establece los derechos de las víctimas dentro del proceso penal, como ser el de recibir un buen trato, asistencia y protección, acceso a la información e impugnación, así como a la reparación del daño.

La posibilidad de abordar el fenómeno de la corrupción a través de medidas de derecho civil puede ser también un enfoque que refuerce los instrumentos de la lucha contra la corrupción. El *Consejo de Europa* adoptó el 6 de noviembre de 1997 la **Resolución (97) 24 sobre Principios rectores de la lucha contra la corrupción**. El principio 17 indica específicamente que los Estados deben garantizar que el derecho civil tenga en cuenta la necesidad de luchar contra la corrupción y, en particular, prevea recursos efectivos para aquellos cuyos derechos e intereses se vean afectados por la corrupción. Posteriormente, esta misma instancia aprobó el 4 de noviembre de 1999 un instrumento específico relacionado a las víctimas de corrupción: el **Convenio de derecho civil sobre la corrupción**, que en su artículo 3-1, señala que “Cada Parte dispondrá en su derecho interno que las personas que hayan sufrido daños resultantes de un acto de corrupción tengan el derecho a iniciar acciones a fin de obtener la indemnización íntegra de dicho daño”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 2005 adoptó la Resolución 60/147, aprobando los “**Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones**”. Esta Resolución, entre otras disposiciones, establece que las víctimas tienen derecho a una “reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido” (Nº 11); y que la reparación deberá ser “proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido” (Nº 15), considerando las circunstancias de cada caso (Nº 18). También establece que el Estado, en conformidad a su derecho interno y sus obligaciones internacionales, debe reparar a las víctimas por acciones u omisiones que le puedan ser atribuibles y que constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Nº 15).

Según esta Declaración la obligación de indemnizar a la víctima, como forma de reparación, debe ser: i) apropiada; ii) proporcional a la gravedad del hecho y a las circunstancias de cada caso; y iii) cubrir todos los perjuicios económicamente evaluables, tales como: “a) El daño físico o mental; b) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; d) Los perjuicios morales; [y] e) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales” (Nº 20).

A nivel del Derecho Penal Internacional, aunque los delitos de corrupción no fueron finalmente contemplados por el Estatuto de Roma, otra referencia importante, constituyen las **Reglas de**

**Procedimiento y Prueba, adoptadas por la Corte Penal Internacional**, en su Regla # 85, establece una definición de víctimas<sup>1</sup>

- a) Por “víctimas” se entenderá las personas naturales que hayan sufrido un daño como consecuencia de la comisión de algún crimen de la competencia de la Corte;
- b) Por víctimas se podrá entender también las organizaciones o instituciones que hayan sufrido daños directos a alguno de sus bienes que esté dedicado a la religión, la instrucción, las artes, las ciencias o la beneficencia y a sus monumentos históricos, hospitales y otros lugares y objetos que tengan fines humanitarios.

En ese sentido, en términos generales se entiende que la víctima puede ser una persona natural o una persona jurídica, que haya sufrido un daño o perjuicio como consecuencia de un delito. Pero qué ocurre con los delitos de corrupción, *prima facie*, donde el ofendido directo generalmente resulta ser la entidad pública que sufrió un menoscabo en su patrimonio para la defraudación de sus recursos, pero no queda claro que ocurre con las víctimas indirectas de esos actos ilícitos, como aquellos grupos de personas o comunidades que sufren un daño en sus derechos en su dimensión colectiva.

En algunos casos, el perjuicio ocasionado por los actos de corrupción puede provocar un daño que no viole necesariamente ningún derecho particular, sino que al contrario cause un “daño social”, que perjudican al conjunto o una parte de la sociedad, o al “interés público”, que está integrado por muchas personas y comunidades que forman parte de un interés colectivo o difuso. Por ejemplo, las personas enfermas de cáncer que no recibieron su tratamiento como consecuencia de un acto de corrupción, los niños que se quedaron sin escuela, como efecto de una obra pública que no se concluyó a pesar de haber sido pagada con recursos del Estado, o los territorios indígenas depredados como efecto de una licencia ambiental otorgada ilícitamente.

Cuando nos preguntamos quién es la víctima en los casos de corrupción, la primera intuición es que son *todos y nadie*, a la vez. Cuando las arcas públicas se derrochan, se las usa de forma indebida o se malgastan, a lo sumo el Estado es la víctima. Por lo tanto, sólo el Estado está legitimado para demandar o recibir la restitución de los activos robados, ya que generalmente sólo el Estado puede representar los intereses de la sociedad en la demanda de reparación por los daños sufridos. En la última década, diversos actores han empezado a argüir que no son sólo los Estados, sino los individuos, las colectividades y la sociedad en su conjunto son los que sufren daños en los casos de corrupción, particularmente en los casos llamados de gran corrupción que conllevan múltiples afectados, y por tanto esos intereses necesitan ser representados y reparados en los casos de corrupción.

En los casos de corrupción, no solo se pierden recursos públicos, también existen impactos negativos en el ejercicio de los derechos humanos. Las víctimas que sufren la falta de servicios, las infraestructuras de mala calidad o inseguras, o las apropiaciones de tierras que están detrás de muchas tramas de corrupción, tienen que ser tomadas en cuentas en los procesos penales y pueden convertirse en actores coadyuvantes de la justicia, que promueven el avance de esos procesos.

Desde esta perspectiva, en el entendimiento que las víctimas de la corrupción pueden ser todas aquellas personas, individuales o colectivas, que haya sufrido un daño en sus derechos, directa o indirectamente, como consecuencia de un acto de corrupción. Desde este enfoque, en el presente trabajo veremos cómo se ha venido desarrollando el marco internacional y la práctica nacional en los Estados parte de la OEA, con el fin de tener una línea de base comparativa que permita avanzar en el reconocimiento de sus derechos de participación y reparación.

### **3. El marco internacional**

El sistema interamericano ha sido pionero en plantear a nivel multilateral un instrumento vinculante que comprometa a los Estados la obligación internacional de prevenir y luchar contra la corrupción. En efecto, la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, adoptada por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptado el 29 de marzo de 1996, y vigente desde el año 1997,

---

<sup>1</sup> La Corte Penal Internacional, *Reglas de Procedimiento y Prueba*, Doc. PCNICC/2000/1/Add.1 (2000).

tiene entre sus propósitos “promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”, así como facilitar la cooperación entre ellos con esta finalidad.

Aunque esta Convención fija el deber de los Estados Parte de establecer medidas preventivas, como “mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción” (art. III-11), no aborda directa y específicamente la posibilidad de participación de víctimas y organizaciones de la sociedad civil en los procesos penales de persecución, enjuiciamiento y sanción de los actos de corrupción.

Esto, sin embargo, posteriormente ha sido abordado en el marco de la **Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción**, que en su artículo 32- 5, establece que: “Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y consideren las **opiniones y preocupaciones de las víctimas en etapas apropiadas de las actuaciones penales ...**”. Asimismo, en su artículo 35 abre la posibilidad que esas víctimas puedan reclamar una indemnización como reparación de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un acto de corrupción. Por otra parte, el artículo 47 establece que, al momento de definir la disposición y restitución de bienes decomisados, se dará “consideración prioritaria a la restitución de esos bienes a sus propietarios legítimos anteriores o a la indemnización de las víctimas del delito”.

Si bien la Convención no ofrece una definición expresa de quién es víctima de corrupción, el *Grupo de trabajo intergubernamental sobre recuperación de activos*, creado en el marco de UNCAC, ha señalado la importancia de adoptar un enfoque amplio e inclusivo que permita reconocer que los individuos, las entidades civiles y los Estados pueden ser considerados víctimas de corrupción. Esta instancia ha subrayado que “las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante a la hora de garantizar que las víctimas estén representadas en los procedimientos de corrupción, y como tales deben poder denunciar delitos, aportar pruebas, representar a las víctimas o presentar”. Por lo que, ha concluido que “la indemnización no debe basarse en una interpretación estrecha del daño, sino en un análisis completo del daño más amplio causado por un acto de corrupción, incluyendo el reconocimiento del daño colectivo o social<sup>2</sup>.

Dentro de este marco, más recientemente, el 15 de diciembre de 2023, la **Declaración final (CAC/COSP/2023/L.5/Rev.1) de la 10ª Conferencia de la Convención de las NNUU contra la Corrupción**, subrayó “la preocupación por las repercusiones negativas de la corrupción generalizada en el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, destacando “la importancia de que los Estados partes tengan en cuenta, cuando proceda, el impacto en las víctimas en sus medidas de prevención, investigación y enjuiciamiento de los delitos de corrupción, y consideren además la participación y la protección de las víctimas en sus esfuerzos nacionales para combatir la corrupción, de conformidad con la Convención y el derecho interno”.

Por otra parte, a nivel de órganos políticos regionales, en la Unión Europea el 17 de febrero de 2022 se aprobó la **Recomendación del Parlamento Europeo sobre la corrupción y los derechos humanos (2021/2066(INI))**, que en consideración a que -entre otros aspectos- “la corrupción afecta de manera desproporcionada a los grupos e individuos más vulnerables y marginados de la sociedad”, recomendaba “un enfoque basado en los derechos humanos en la lucha contra la corrupción, en el que las víctimas de la corrupción ocupen un lugar fundamental”.

Desde esta perspectiva, que profundiza la intersección la lucha contra la corrupción y la protección de derechos, diversos órganos y mecanismos de protección internacional y regional de los derechos humanos han venido promoviendo un enfoque basado en la centralidad de las víctimas.

Por ejemplo, en el año 2023, el **Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas** aprobó una resolución sobre “las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos”

---

<sup>2</sup> Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery, *Good Practices in Identifying the Victims of Corruption and Parameters for their Compensation*, CAC/COSP/WG.2/2016/CRP.1, August 2016.

([A/HRC/53/L.29](#)), reconociendo “que la promoción y la protección de los derechos humanos y la prevención y la lucha contra la corrupción se refuerzan mutuamente, y que los avances en materia de derechos humanos en el plano nacional desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción a todos los niveles”, destacando que “las medidas preventivas son uno de los medios más eficaces para luchar contra la corrupción y evitar sus efectos negativos en el disfrute de los derechos humanos, pide que se refuercen las medidas preventivas a todos los niveles y subraya que un aspecto fundamental de las medidas preventivas consiste en atender las necesidades de las personas en situaciones de vulnerabilidad, que pueden ser las primeras víctimas de la corrupción” ( núm. 7).

A nivel de procedimientos especiales y órganos de tratado, también existen diversos pronunciamientos en esa misma dirección. El **Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados**, en su informe anual presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en marzo de 2020 ([A/HRC/44/47](#), párr. 82), analiza el rol de las fiscalías en la persecución de la corrupción, y con relación a las víctimas ha señalado:

*30. La Relatoría Especial desea enfatizar que la confianza de los ciudadanos en sus instituciones de procuración de justicia y judiciales en casos y situaciones de corrupción suele estar relacionada con la capacidad efectiva de investigar y sancionar a los corruptos. En este orden de ideas las víctimas de la corrupción no son piezas ajenas y externas al problema. Por ello, deben ser escuchadas en los procesos de investigación y juzgamiento como ingrediente esencial de participación, transparencia y no discriminación, y ser destinatarias de medidas apropiadas de reparación.*

Y entre sus conclusiones finales, recomienda:

*91. En el ámbito normativo es necesario actualizar y modernizar la legislación penal, tanto de carácter sustantivo como procesal para contar con reglas adecuadas que, dentro del marco conceptual de la Convención de NNUU contra la Corrupción, permitan una investigación eficaz que satisfagan, simultáneamente, el pleno respeto a los derechos humanos, garantías de la víctima u ofendido y/o del presunto responsable.*

Asimismo, el **Relator Especial de NNUU sobre la tortura**, ha descrito el vínculo indisoluble que existe entre la corrupción y la tortura, en el informe A/HRC/40/59 que presentó el 13 de marzo de 2019 durante el 40º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señalando que cuando se aplica la tortura como método de coacción para obtener una ventaja indebida, la víctima de este acto no solo es víctima de la tortura, sino que también debe ser considerada víctima de la corrupción y, en consecuencia, “deberían recibir apoyo a lo largo de cualquier proceso de rendición de cuentas y beneficiarse plenamente de medidas de reparación y rehabilitación” (párr.2 9)

Por su parte, el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** de Naciones Unidas, en su observación general núm. 24 (2017), ha puesto de manifiesto que: “La corrupción constituye uno de los principales obstáculos a la promoción y protección efectivas de los derechos humanos. Socava la capacidad de un Estado para movilizar recursos destinados a la prestación de servicios esenciales. Provoca discriminación en el acceso a los servicios... Por lo tanto, se deben establecer mecanismos especializados de lucha contra la corrupción, velar por su independencia y dotarlos de recursos suficientes”. En ese contexto, se remarca la obligación internacional de proteger que tienen los Estados, lo que incluye “adopten medidas legislativas, administrativas, educativas y otras medidas apropiadas para asegurar una protección eficaz contra las vulneraciones de los derechos consagrados en el Pacto relacionadas con actividades empresariales y que proporcionen acceso a recursos efectivos a las víctimas de esos abusos” (núm. 14).

A nivel interamericano, la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, en su *Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos* de 2019, entre otras recomendaciones ha establecido una serie de principios fundamentales que permiten desarrollar estas políticas públicas anticorrupción con una perspectiva de derechos humanos, entre estos Estos: “la centralidad de las víctimas de la corrupción y la necesidad de medidas adecuadas de reparación”. Al efecto, la CIDH recomienda que cuando “existe un evidente daño social provocado por la corrupción, es obligación de los Estados hacer todos los esfuerzos

por identificar las víctimas directas para que sean integralmente reparadas, así como los sectores sociales afectados, para priorizar la satisfacción de sus derechos”.

Asimismo, la CIDH en su Informe sugiere que la participación de las víctimas no debe reducirse solo al reclamo de una reparación civil. Reconocer el estatus de víctimas a personas o grupos afectados por la corrupción también incluye, por ejemplo, su derecho a la justicia, es decir, a que se investigue y sancione a los responsables, garantizando que las víctimas tengan alguna forma de participación como sujetos en el proceso penal.

A la luz de la obligación del Estado de investigar actos de corrupción:

*“... las autoridades estatales .... deben iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad de los hechos y el enjuiciamiento y eventual castigo de los autores. Durante el proceso de investigación y el trámite judicial, las víctimas deben tener amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una justa compensación.” (par.263)*

#### **4. La práctica nacional en la legislación procesal**

El proceso de reforma procesal penal que vivió la región que se inició a fines del siglo pasado, trajo a la región la discusión conceptual sobre las víctimas, sus derechos y modalidades de participación en la persecución del delito.

El **Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica** ya sugería la posibilidad legislativa de incorporar la figura del “querellante adhesivo”, para que, en los delitos de acción pública, que afecten intereses colectivos o cometidos con abuso de la autoridad pública, cualquier ciudadano ofendido por un hecho punible puedan provocar la persecución penal, asumiendo el papel de querellante o adhiriéndose a la ya iniciada por el ministerio público.

Esta figura podría incluir “las asociaciones civiles, reconocidas por el Estado, por sí mismas, en aquellos delitos que afecten intereses colectivos, y por pedido del ofendido, en los demás casos, siempre que la persecución penal se vincule con el objeto de la asociación”.

Así, muchos códigos procesales penales de América Latina, es posible la legitimación procesal de organizaciones de la sociedad civil para representar a las víctimas en casos de derechos colectivos o difusos, lo que permite que las asociaciones civiles tengan un rol mayor en los procesos penales por corrupción. Esto adopta diversos nombre y tipos de participación procesal: Colaboración especial, coadyuvancia, acusación popular, querellante adhesivo.

Aquí los avances que el derecho procesal ha dado en materia de interés colectivos o de derechos difusos, como ser en temas ambientales o frente a los abusos de poder que afectan a los derechos humanos dejan ya algunas pautas.

De la información recopilada en materia de regulación de la participación de las víctimas en procesos penales en casos de interés público, como puede ser aquellos casos de abuso de poder y corrupción, se puede concluir que en la región no existe un modelo único ni puro para legislar esta cuestión, pero que los podemos agrupar en tres:

##### **4.1 El modelo clásico de representación directa**

Tradicionalmente, los procedimientos penales, han definido a la víctima del delito a aquellas personas que sufren de modo directo las afectaciones, y si estas personas perjudicadas son personas jurídicas, como asociaciones o fundaciones, estas pueden participar como denunciantes, acusadores o querellantes, así como solicitar unas reparaciones de los eventuales daños sufridos por la organización. Este es el modelo vigente aún en varios países, como Chile, Paraguay y Colombia, incluyendo a Canadá y Surinam.

El art. **108 CPP chileno** dispone que, para los efectos de dicho Código, *se considera víctima al directamente ofendido por el delito.*

En el **Canadá**<sup>3</sup>, de acuerdo con su sistema Penal, una víctima puede ser una organización, es decir, una de las siguientes entidades: órgano público, persona jurídica, sociedad comercial, firma, sociedad de personas, sindicato, municipalidad o **asociación** de personas que se encuadra en los criterios enumerados.

Según la *Declaración Canadiense de Derechos de las Víctimas*, la víctima de un delito es una persona que ha sufrido un daño físico o emocional, un daño patrimonial o una pérdida económica como consecuencia de la comisión o la presunta comisión de un delito. La víctima de un delito puede ejercer sus derechos de acuerdo con la Declaración Canadiense de Derechos de las Víctimas si está en Canadá, si es ciudadano canadiense o si es residente permanente de acuerdo con el inciso 2(1) de la Ley de Inmigración y Protección de Refugiados.

Lo mismo en **Surinam** *La parte ofendida puede presentar su demanda de indemnización durante el proceso penal* (artículo 316 del Código Procesal Penal) y puede demandar de indemnización (artículo 322 del Código Procesal Penal).

El artículo 38 de la Constitución Nacional de **Paraguay**, establece que: “**Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo**”, sin embargo esto no se traduce en la posibilidad de participar procesalmente como querellante en la persecución de los delitos de corrupción.

La **Ley N.º 1286/98. Código Procesal Penal del Paraguay, en su artículo 28, dispone:** “Cuando se trate de hechos punibles que han afectado el patrimonio del Estado, la acción civil será ejercida por el Procurador General de la República. Cuando hayan afectado a intereses sociales, colectivos o difusos será ejercida por el Ministerio Público”.

En **Colombia** las conductas consideradas como actos de corrupción se han convertido en tipos penales enmarcados dentro de los “delitos contra la administración pública”. En relación con este tipo de delitos la víctima se entiende como el sujeto pasivo que en estos casos es el Estado. No obstante, los actos de corrupción también pueden implicar violaciones a los derechos colectivos e individuales. De acuerdo con el artículo 132 de su **Código de Procedimiento Penal** (Ley 906 de 2004) son víctimas “las personas naturales o jurídicas y demás sujetos de derechos que individual o colectivamente hayan sufrido algún daño directo como consecuencia del injusto”. Así las cosas, víctima puede ser, “toda persona que sufre un daño por corrupción se considerará víctima y tendrá una serie de derechos, donde la reparación integral es, en sí misma, un derecho, el cual deberá ser garantizado por el Estado”.

En Colombia de acuerdo con la Ley 1448 del 10 de junio de 2011, vigente hasta el 10 de junio de 2031 según la Ley 2078 del 08 de enero de 2021, artículo 3, se entiende por víctima “**aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno**”.

El **Código Procesal Penal Chileno** no prevé expresamente la posibilidad que de manera amplia se dé la intervención, en calidad de víctima, de personas colectivas o asociaciones intermedias que representen intereses colectivos afectados por un delito. Sin embargo, el artículo **111 CPP** dispone que en el caso de delitos contra la probidad pública cualquier ciudadana se pueda querellar:

*“Art. 111. Querellante. La querrela podrá ser interpuesta por la víctima, su representante legal o su heredero testamentario. También se podrá querellar cualquier persona capaz de parecer en juicio domiciliada en la provincia, respecto de hechos punibles cometidos en la misma que constituyeren delitos terroristas, o delitos cometidos por un funcionario público que afectaren derechos garantizados por la Constitución o contra la probidad pública.*”

---

<sup>3</sup> Fuente: [Criminal Code of Canada](#) (R.S.C., 1985, c. C-46), s. 2.  
[The Canadian Victims Bill of Rights](#) (S.C. 2015, c. 13, s. 2), s. 2-3.

Un caso también especial es el de **Brasil**, que prevé una acción privada en delitos de acción pública, sólo cuando esta no fue ejercida por el Ministerio Público dentro del plazo legal. En cuanto a los delitos de cohecho, al estar incluidos en el Capítulo de "Delitos contra la Administración Pública" del Código Penal brasileño, prevalece la opinión de que la víctima principal de un delito de cohecho es la propia Administración. Un caso especial en la legislación del Brasil prevé una acción privada en delitos de acción pública, sólo cuando esta no fue ejercida por el Ministerio Público dentro del plazo legal.

Las personas jurídicas o físicas que soportan las pérdidas económicas resultantes del soborno pueden ser consideradas víctimas secundarias. Además de la Administración, esas víctimas secundarias pueden ser la empresa privada que recibió la solicitud de ventaja indebida de un funcionario público o el particular que sufrió pérdidas económicas por no proporcionar la ventaja indebida solicitada por un funcionario público. Cabe señalar que la legislación brasileña no limita el concepto de víctima a las personas físicas, por lo que las personas jurídicas, asociaciones y fundaciones también pueden ser víctimas de un delito.

Con relación a los crímenes contra derechos colectivos o difusos, la opinión predominante reconoce que, por ser la colectividad ofendida por el ilícito, el ofendido puede ser representado como "víctima colectiva". Aunque se trata de una situación muy específica, la doctrina destaca que las entidades de clase, incluidas las Organizaciones de la Sociedad Civil, pueden litigar en nombre de la colectividad ofendida para representar y defender sus intereses durante el juicio. Esto significa que las Organizaciones de la Sociedad Civil y las entidades civiles pueden actuar como representantes legales del colectivo y no deben ser consideradas como la propia víctima.

#### **4.2 Representación de OSC en casos de interés colectivo**

Otros países, han establecido de forma más clara y categórica que las asociaciones civiles pueden participar como querellantes o demandantes en procesos judiciales donde se reclama la afectación de bienes colectivos o intereses difusos, pero no siempre queda claro si los delitos de corrupción están en esta categoría.

Así, por ejemplo, entre los países que siguieron la línea de reconocimiento de la querrela colectiva para casos de interés público, se encuentran Bolivia, Ecuador y Perú, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con esos intereses.

En el caso del Perú, **el Artículo 94 - 4 del Código Procesal Penal, considera como víctimas a** "Las asociaciones en los **delitos que afectan intereses colectivos o difusos**, cuya titularidad lesione a un número indeterminado de personas, o en los delitos incluidos como crímenes internacionales en los Tratados Internacionales aprobados y ratificados por el Perú, podrán ejercer los derechos y facultades atribuidas a las personas directamente ofendidas por el delito, siempre que el objeto social de la misma se vincule directamente con esos intereses y haya sido reconocida e inscrita con anterioridad a la comisión del delito objeto del procedimiento".

En el caso del **CPP boliviano**<sup>4</sup>, en su Artículo 76º, se considera víctima:"4. A las fundaciones y asociaciones legalmente constituidas, en aquellos delitos que **afecten intereses colectivos o difusos**, siempre que el objeto de la fundación o asociación se vincule directamente con estos intereses."

**Ecuador:** Las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas pueden iniciar acciones siempre que tengan la calidad de víctimas o si se les ha vulnerado un derecho constitucional.

*Código Orgánico Integral Penal. Artículo 441:*

*6. El Estado y las personas jurídicas del sector público o privado que resulten afectadas por una infracción.*

*7. Cualquier persona que tenga interés directo en caso de aquellas infracciones que afecten intereses colectivos o difusos.*

---

<sup>4</sup> Fuente: Ley Nro. 1970 de 25 de marzo de 1999, Código de Procedimiento Penal.



### 4.3 La participación de las OSC en casos de abuso de poder y corrupción

Finalmente, en un tercer grupo, están los países donde el reconocimiento es claro y expreso, en el sentido de esa participación frente a los crímenes de poder, como las violaciones a los ddhh y el abuso de las atribuciones del Estado, como es la corrupción.

**El Art. 105 (numeral 4) del CPP de EL Salvador**, considerará víctima -entre otros- a las asociaciones civiles, en aquellos delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con esos intereses.

Asimismo, el artículo 107 del **Código Procesal Penal de El Salvador**; podrá constituirse en querellante, todo ciudadano o *cualquier asociación de ciudadanos legalmente constituida, cuando se trate de delitos oficiales y delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos, agentes de autoridad y autoridad pública que impliquen una grave y directa violación a los derechos humanos fundamentales, los que se cometan contra el ejercicio del sufragio, o cuando se trate de delitos que afecten intereses difusos o de la colectividad en su conjunto.*

El artículo 129 del Código Procesal Penal de Guatemala, señala que pueden considerarse a la víctima afectada por la comisión del delito “a las asociaciones en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con dichos intereses”. En torno a la legitimidad para ejercer la acción de reparación del daño es relevante que el sistema procesal de Guatemala considera calidad de víctimas, agraviados u ofendidos, entre otros, a las asociaciones en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos<sup>5</sup>, así como, el otorgamiento de **facultades para querellarse o constituirse como acusador particular a cualquier ciudadano o asociación de ciudadanos por delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos**<sup>6</sup>.

El artículo **96 del Código Procesal Penal de Honduras** prevé la participación, de cualquier persona, natural o jurídica, como acusador privado **contra funcionarios públicos que en el ejercicio de sus funciones haya violado derechos humanos.**

El 70 del **CPP de Costa Rica**, define como víctimas a “*d) Las asociaciones, fundaciones y otros entes que tengan carácter registral, en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses*” (Reformado por el artículo 16 de la Ley de Protección a Víctimas, Testigos y demás intervinientes en el Proceso Penal N° 8720 de 4 de marzo de 2009).

*ARTICULO 75.- (Querellante) En los delitos de acción pública, la víctima y su representante o guardador, en caso de minoridad o incapacidad, **podrán provocar la persecución penal, adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público o continuar con su ejercicio, en los términos y las condiciones establecidas en este Código.***

*El mismo derecho tendrá cualquier persona contra funcionarios públicos que, en el ejercicio de su función o con ocasión de ella, hayan violado derechos humanos; cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios que han abusado de su cargo, así como contra quienes cometen delitos que lesionan intereses difusos.*

Aunque el CPP de Costa Rica, en su ARTICULO 38 reconoce la Acción civil por daño social, esta es atribución del Ministerio Público: “La acción civil podrá ser ejercida por la Procuraduría General de la República, cuando se trate de hechos punibles que afecten intereses colectivos o difusos”.

En este país también se ha dado una jurisprudencia significativa<sup>7</sup>, que incluye expresamente como parte de *la defensa de intereses difusos el adecuado manejo de los fondos público.*

---

<sup>5</sup> Cf. Artículos 105 del Código Procesal Penal de El Salvador y 117 del Código Procesal Penal de Guatemala.

<sup>6</sup> Cf. Artículos 107 del Código Procesal Penal de El Salvador; 116 del Código Procesal Penal de Guatemala; y, 96 del Código Procesal Penal de Honduras.

<sup>7</sup> Sala Constitucional Resolución N° 91614 – 2016 del 25 de octubre del 2016.

En el caso de **Panamá**, la Ley 31 de 28 de mayo de 1998 “de protección a las víctimas del delito” (art 1 -3), define **como víctima a las asociaciones reconocidas por el Estado, en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos**, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente a esos intereses, y (artículo 79) en aquellos casos que conlleven **graves perjuicios patrimoniales para el Estado**,

El párrafo III del artículo 85 del Código Procesal Penal de la **República Dominicana, señala:**

*Art. 85.- Calidad. La víctima o su representante legal puede constituirse como querellante, promover la acción penal y acusar en los términos y las condiciones establecidas en este Código (...)*

*En los hechos punibles que afectan intereses colectivos o difusos relacionados con la conservación del equilibrio ecológico, de la fauna y la flora; la protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico, pueden constituirse como querellantes las asociaciones, fundaciones y otros entes, siempre que el objeto de la agrupación se vincule directamente con esos intereses y se hayan incorporado con anterioridad al hecho.*

***En los hechos punibles cometidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, y en las violaciones de derechos humanos, cualquier persona puede constituirse como querellante.***

## **5. La práctica judicial: La jurisprudencia**

Finalmente, la práctica judicial de los Estados también es diversa, hay una jurisprudencia en construcción, a veces contradictoria, como ilustran algunos casos seleccionados.

Por una parte, tenemos el caso como el de México, que teniendo una **Ley de Víctimas** que les otorgar bastantes derechos procesales, recientemente se han tenido decisiones judiciales restrictivas a la participación de OSC en caso de corrupción. México aprobó una *Ley General del Víctimas* en el 2003, que dispone: garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, reconociendo la participación de colectivos de víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil. El artículo 4° reconoce como víctimas a “los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos”.

Aunque el art. 5° establece el principio de participación conjunta: Participación conjunta: “El Estado deberá implementar medidas de ayuda, atención, asistencia y reparación integral; la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas, podrán ejecutar planes o medidas que aporten a la consecución de dichos objetivos”<sup>8</sup>, sin embargo, en una serie de casos sobre corrupción en la función pública recientes que llegaron hasta la Corte Suprema de Justicia promovidos por asociaciones civiles, esta participación fue declarada improcedente por no haber demostrado su interés legal.

Este es el caso una decisión judicial del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de fecha 23 de enero del 2020, que resolvió revocar la posibilidad que una asociación civil se apersonara como querellante en un caso por actos de corrupción de un exgobernador del Estado de Veracruz, basando su sentencia en que “La asociación civil, para que se le reconozca el carácter de víctima, debió acreditar que existió una afectación en “sus” bienes jurídicos” a la vez que “el Código de Procedimientos Penales sólo reconoce la calidad de víctima a las personas físicas, mientras que reconoce la calidad de ofendido a las personas físicas o morales que sean titulares del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por el delito”, por lo que si bien las asociaciones civiles sí constituyen organizaciones sociales, se requiere además, para que sean víctimas, que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses y bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión del delito

Otro caso interesante resulta el caso *US vs. Abraham Edgardo Ortega* (Case No. 18-CR-20685), exdirector ejecutivo de planificación financiera de la empresa venezolana PDVSA acusado confeso de legitimación de ganancias ilícitas, ante las alegaciones de Petróleos de Venezuela, S.A. ("PDVSA") para

---

<sup>8</sup> Artículos 109 y 225, en relación con el artículo 4, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales.

que se le reconozca el estatuto de víctima y consiguiente restitución de activos, la Corte del Distrito Sur de la Florida rechaza esa petición debido a que la empresa estatal de petróleo de Venezuela no califica como víctima bajo la Ley de Derechos de las Víctimas de Crímenes ("CVRA"), 18 U.S.C. § 3771, como consecuencia de su complicidad de PDVSA en los esquemas de soborno y lavado de dinero que son objeto de este enjuiciamiento le impide ser tratada como víctima, ni tiene derecho a restitución por ningún supuesto daño; concluyendo que: *la víctima de los delitos de blanqueo de capitales suele considerarse la sociedad en su conjunto. El perjuicio de una transacción de este tipo no suele recaer en un individuo, sino en la sociedad en general.*

Por otro lado, la *Sentencia del Tribunal Constitucional de la República Dominicana de 2015, fundamentado que ese país es parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, que entre sus considerandos, se destaca "que la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza, exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio"*.

*En sintonía con lo indicado precedentemente y tomando en cuenta el principio de soberanía popular de todo Estado democrático participativo, este tribunal constitucional en su Sentencia C/0259/14 se refirió al derecho que tienen los ciudadanos dominicanos, conforme lo prescribe el artículo 22.5 de la Constitución de la República, no solo de denunciar los actos de corrupción administrativa, sino la facultad de interponer querellas y acusaciones contra los funcionarios públicos por las faltas, crímenes y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones... "como una prerrogativa discrecional del ciudadano, ya sea de forma independiente, o adherirse a la ya presentada por el Ministerio Público."*

## 6. Conclusiones:

Una perspectiva de derechos humanos de las consecuencias de la corrupción puede añadir un enfoque centrado en las víctimas, poniendo de relieve las repercusiones negativas de esos actos en las personas en cuestión, los grupos afectados, directa e indirectamente (con frecuencia comunidades en situación de vulnerabilidad) y la sociedad en general.

Un elemento central en este debate es la falta de claridad sobre los mejores mecanismos para asegurar que las víctimas de corrupción tengan acceso a una reparación integral, es decir, quiénes y cómo deben solicitar las reparaciones y si los procesos penales son la vía más adecuada para este fin, incluyendo la legitimación procesal de las organizaciones de la sociedad civil para representar derechos colectivos o difusos, así como la necesidad de desarrollar parámetros para la identificación del daño en casos de corrupción.

En ese sentido, se recomienda avanzar en el desarrollo de mecanismos que permitan garantizar reparaciones en favor de las víctimas de delitos corrupción, conforme los estándares establecidos por el derecho internacional, para que la reparación dispuesta sea efectivamente integral (restitución, rehabilitación, indemnización, medidas de satisfacción y garantías de no repetición) en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral o simbólica. Con la finalidad que se consideren los intereses y preocupaciones de las víctimas de los actos de corrupción donde se produzca un daño social o afectación al interés público en las diversas actuaciones penales, así como para la obtención de reparaciones que correspondieran, se recomienda a los Estados miembros que, conforme a su derecho interno, considerar reconocer la calidad de víctimas a las organizaciones de la sociedad civil, ya sea para constituirse como denunciantes, querellantes o acusadores particulares, u otra modalidad de participación en la persecución penal de estos delitos.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional español en su jurisprudencia, *en la acción popular se defiende un interés común, pero también simultáneamente se sostiene un interés personal, porque la única forma de defender el interés personal -como puede ser el interés de una ONG anticorrupción, de DDHH o el medio ambiente-, es sosteniendo el interés común o general. Y esto es absolutamente necesario especialmente en aquellos países donde las autoridades públicas ejercen con escaso celo la persecución penal pública en casos de corrupción.*

En ese contexto, cabe mencionar el concepto de daño social, que está reconocido en algunas jurisdicciones y comprende la indemnización por daños al interés público. Ello podría hacerse extensivo a los daños al medio ambiente, a la credibilidad institucional o a los derechos colectivos como los relativos a la salud, la seguridad, la paz, la educación o la buena gobernanza. Por ejemplo, Costa Rica faculta a su fiscal general para incoar una acción civil a fin de reclamar indemnización cuando un delito, como la corrupción, ocasione un daño a la sociedad.

Reconociendo que la corrupción no es un delito sin víctimas concretas y determinadas; los Estados deberían estimular los esfuerzos para establecer marcos legales que permitan y faciliten la compensación de las víctimas individuales y colectivas de la corrupción; así como para reparar integralmente los daños causados por la corrupción proporcionando a las víctimas reparaciones materiales y/o simbólicas; incluyendo la posibilidad de conceder a las organizaciones de la sociedad civil, conforme su objeto determinado, la capacidad legal suficiente ante los tribunales competentes para representar a las víctimas individuales y colectivas de la corrupción.

Finalmente, se llama la atención en la necesidad de avanzar en la tipificación del delito de corrupción en gran escala, que permitan la sanción de las estructuras de gran corrupción de manera que se previesen medidas coercitivas especiales frente a este delito complejo, así como considerar la adopción de una norma especial para la indemnización de las víctimas de la gran corrupción, donde además de daños individuales, existe un daño social de carácter colectivo.